



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.982/2
du 21 décembre 2023

advies 74.982/2
van 21 december 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal
'portant modification de
l'arrêté royal du
4 septembre 2013 fixant
la composition, le
fonctionnement et les
attributions du Comité de
gestion de l'Autorité Nationale
de Sécurité, service de l'État
à gestion séparée'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende wijziging
van het koninklijk besluit van
4 september 2013 tot
vaststelling van de
samenstelling, de werkwijze
en de bevoegdheden van
het Beheerscomité van
de Nationale
Veiligheidsoverheid,
een Staatsdienst met
afzonderlijk beheer'

Le 28 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 4 septembre 2013 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du Comité de gestion de l'Autorité Nationale de Sécurité, service de l'État à gestion séparée'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 20 décembre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 décembre 2023.

*

Op 28 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende wijziging van het koninklijk besluit van 4 september 2013 tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het Beheerscomité van de Nationale Veiligheidsoverheid, een Staatsdienst met afzonderlijk beheer'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 20 december 2023. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 2023.

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

Tout comme l'arrêté royal du 4 septembre 2013 'fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du Comité de gestion de l'Autorité Nationale de Sécurité, service de l'État à gestion séparée' qu'il vise à modifier, le projet examiné recherche son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution des lois consacré par l'article 108 de la Constitution, ici en lien avec les articles 46 et 47 de la loi du 31 juillet 2023 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme IV' ¹.

Ce projet d'arrêté s'inscrit dans le cadre de l'actuel processus de réforme de l'Autorité nationale de sécurité et de son transfert au sein de la Sûreté de l'État.

Dans ce contexte, il convient également de tenir compte de la loi du 7 avril 2023 'portant [modification] de la loi du 11 décembre 1998, relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité' qui entrera en vigueur le 31 décembre 2023 et qui insère dans la loi du 11 décembre 1998 notamment un chapitre *Ibis* intitulé « L'Autorité Nationale de Sécurité » dont l'article 1^{ter} dispose ce qui suit :

« Art. 1^{ter}. L'Autorité Nationale de Sécurité est une autorité de sécurité dont le fonctionnement et l'organisation sont déterminés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

Comme le projet à l'examen concerne le fonctionnement et l'organisation de l'Autorité nationale de Sécurité et qu'il est prévu qu'il entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024, le pouvoir général d'exécution des lois ne peut plus être utilisé dans l'intervalle qui sépare la promulgation de la loi du 7 avril 2023 et sa date d'entrée en vigueur fixée au 31 décembre 2023 qu'en tenant compte de cette nouvelle habilitation expresse dont la mise en œuvre exige l'adoption d'arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres.

Or, la délibération collégiale en Conseil des ministres ne peut pas être assimilée à une formalité préalable au sens de l'article 84, § 3, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973. Cette délibération est en effet destinée à permettre aux ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté qui leur est soumis et de collaborer à sa rédaction. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis pour avis à la section de législation. Un ministre ou un secrétaire d'État ne peut dès lors pas demander cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération ².

¹ Et non, comme l'a confirmé le délégué du Ministre, de la loi du 31 juillet 2023 'relative au transfert du service administratif à comptabilité autonome « Autorité nationale de sécurité », initialement créé au sein du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, à la Sûreté de l'État', visée à l'alinéa 2 du préambule du projet.

² Voir le *Vade-mecum* sur la procédure d'avis devant la section de législation, 2021, I.E.1, p. 16, <http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=1010>.

Il résulte de ce qui précède que la demande d'avis n'est pas recevable. L'arrêté royal en projet doit d'abord être soumis à la délibération du Conseil des ministres et ce n'est qu'ensuite qu'il pourra à nouveau être soumis pour avis à la section de législation ³.

*

³ En ce sens, voir notamment les avis 57.129/2 donné le 11 mars 2015 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 10 octobre 1986 portant exécution de l'article 53, § 1^{er}, alinéa 9, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994', 62.850/3 donné le 2 février 2018 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2014 fixant le nombre maximum de scanners PET et de services de médecine nucléaire où est installé un scanner PET pouvant être exploités' et 68.724/4 donné le 11 février 2021 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant divers arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres en vue de transposer partiellement le pilier technique du quatrième paquet ferroviaire'.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Net als het koninklijk besluit van 4 september 2013 ‘tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het Beheerscomité van de Nationale Veiligheidsoverheid, een Staatsdienst met afzonderlijk beheer’ tot wijziging waarvan het strekt, ontleent het voorliggende ontwerp zijn rechtsgrond aan de in artikel 108 van de Grondwet verankerde algemene bevoegdheid om wetten uit te voeren, welk artikel hier in samenhang gelezen moet worden met de artikelen 46 en 47 van de wet van 31 juli 2023 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken IV’.¹

Dit ontwerpbesluit past in het kader van de huidige hervorming van de Nationale Veiligheidsoverheid en van de overheveling ervan naar de Veiligheid van de Staat.

Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met de wet van 7 april 2023 ‘houdende wijziging van de wet van 11 december 1998, betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ die op 31 december 2023 in werking zal treden en waarbij in de wet van 11 december 1998 onder meer een hoofdstuk *Ibis* ingevoegd wordt waarvan het opschrift “De Nationale Veiligheidsoverheid” luidt en waarvan artikel 1^{ter} als volgt gesteld is:

“Art. 1^{ter}. De Nationale Veiligheidsoverheid is een veiligheidsoverheid waarvan de werking en de organisatie bepaald worden door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.”

Aangezien het voorliggende ontwerp betrekking heeft op de werkwijze en de organisatie van de Nationale Veiligheidsoverheid en dat daarin bepaald wordt dat het in werking treedt op 1 januari 2024, kan in de tijd tussen de afkondiging van de wet van 7 april 2023 en de datum van inwerkingtreding ervan, vastgesteld op 31 december 2023, enkel van de algemene bevoegdheid om wetten uit te voeren gebruikgemaakt worden met inachtneming van die nieuwe uitdrukkelijke machtiging waaraan slechts uitvoering gegeven kan worden indien koninklijke besluiten worden aangenomen die zijn vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Het collegiale overleg in de Ministerraad kan echter niet gelijkgesteld worden met een voorafgaand vormvereiste in de zin van artikel 84, § 3, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit beschouwd worden als zijnde in zoverre gereed dat het om advies voorgelegd kan worden aan de afdeling Wetgeving. Een minister of staatssecretaris kan dat advies bijgevolg niet aanvragen

¹ Zoals door de gemachtigde van de minister bevestigd wordt, ontleent het evenwel geen rechtsgrond aan de wet van 31 juli 2023 ‘betreffende de overdracht van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie “Nationale Veiligheidsoverheid”, oorspronkelijk opgericht bij de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, naar de Veiligheid van de Staat’ die in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp vermeld wordt.

voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overleg gepleegd is in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.²

Uit het voorgaande volgt dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is. Het ontworpen koninklijk besluit moet eerst aan de Ministerraad voorgelegd worden en pas daarna opnieuw voor advies aan de afdeling Wetgeving.³

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Patrick RONVAUX

² Zie *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, 2021, I.E.1, 16, raadpleegbaar op <http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=1009>.

³ Zie, in die zin, inzonderheid advies 57.129/2 van 11 maart 2015 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 oktober 1986 tot uitvoering van artikel 53, § 1, negende lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’, advies 62.850/3 van 2 februari 2018 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2014 houdende vaststelling van het maximum aantal PET-scanners en diensten nucleaire geneeskunde waarin een PET-scanner wordt opgesteld, dat uitgebaat mag worden’ en advies 68.724/4 van 11 februari 2021 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van verschillende koninklijke besluiten beraadslaagd in de Ministerraad met het oog op een gedeeltelijke omzetting van de technische pijler van het vierde spoorwegpakket’.